

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ

УДК 342.9:342.51

М.А. САМБОР,

кандидат юридичних наук, начальник сектора Прилуцького відділу поліції Головного управління Національної поліції в Чернігівській області

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДО ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗА ПРИЙНЯТТЯ НЕЗАКОННИХ РІШЕНЬ ЧИ ВЧИНЕННЯ НЕЗАКОННИХ ДІЙ

У статті на підставі загальнотеоретичних понять про юридичну відповідальність та адміністративну відповідальність досліджуються питання порядку притягнення до адміністративної відповідальності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування та їх посадових осіб за прийняття незаконних рішень чи вчинення незаконних дій.

Ключові слова: юридична відповідальність, адміністративна відповідальність, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підстави адміністративної відповідальності, механізм адміністративної відповідальності.

Постановка проблеми. Забезпечення законності та правопорядку, утвердження принципу верховенства права щодня стають все актуальнішими. Адже проголошення таких ідей не є самоціллю. Побудова громадянського суспільства, незалежної, демократичної і правової держави вимагає реального втілення цих загальноєвропейських та світових надбань у повсякденне життя українців та діяльність органів влади і управління. Забезпечення виконання правових приписів нормативних актів перш за все залежить від того, наскільки дотримуються цих положень саме представники публічної влади, які покликані організувати та впорядковувати діяльність всього державного апарату, котрий має слугувати суспільству, людині, адже саме остання, її права і свободи, інтереси визнані найвищою соціальною цінністю України. Усвідомлюючи те, що в Україні одна із найкращих Конституцій світу, хочеться, щоб, її норми прямої дії повсякчас знаходили свою реалізацію у суспільному житті під час врегулювання суспільних відносин, а решта законодавчих актів слугували утвердженню цих ідеалів. Отже, багато у чому реалізація зазначених принципів залежить саме від поведінки державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Переконані, що неухильне дотримання всіма посадовими особами норм чинного законодавства створить надійне підґрунтя для недопущення порушень законності і з боку інших членів суспільства. Адже у більшій мірі громадяни дивляться на те, як себе ведуть посадовці, зважуючи для себе всі можливі ризики, пов'язані із порушеннями чинного законодавства.

На перешкоді будь-якому свавіллю знаходяться заходи юридичної відповідальності, які незалежно від їх видів, перспективної чи ретроспективної, створюють умови, які охороняють і захищають права свободи та інтереси членів суспільства від будь-яких можливих зазіхань та порушень. Як наслідок, від дійових заходів захисту та охорони прав, свобод та інтересів залежить і стан розбудови громадянського суспільства. У цьому контексті чи не найваж-

ливіше залежить від дотримання нормативних приписів посадовими особами органів влади та управління, наділених значними повноваженнями.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Вітчизняна юридична наука досліджувала питання адміністративної відповідальності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб. Зазначене питання досліджувалося у лоні вивчення питання притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб, а також відокремлено. Значною віхою у вивченні даного питання стала розробка і прийняття в Україні Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України). На жаль, КАС України не вдалося вирішити зазначену проблему. Як засвідчує практика, питання притягнення до адміністративної відповідальності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування їх посадових осіб навіть у сучасних умовах залишаються актуальними та такими, що потребують нагальних змін чинного законодавства України.

Виходячи зі сказаного **метою** даної статті є дослідження можливості застосування адміністративної відповідальності до органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування, їх посадових осіб за прийняття ними незаконних рішень або вчинення дій чи бездіяльності, які прямо суперечать нормативним приписам.

Основні результати дослідження. За своїм змістом юридична відповідальність виявляється або у покладенні на винну особу штрафних, каральних санкцій за вчинене правопорушення, або ставлення їй в обов'язок відновлення там, де це можливо, незаконно порушених прав та раніше існуючих суспільних відносин. Каральні та відновлювальні санкції передбачені різними галузями. Однак у деяких з них (наприклад, у кримінальному та адміністративному праві) основний акцент робиться на штрафні, каральні санкції, у той час як в інших (наприклад, цивільному або комерційному праві) – на правовідновлювальні санкції. Зокрема у цивільному кодексі особливо передбачається така відновлювальна санкція, як відшкодування шкоди [3, с. 632]. Штрафна або каральна юридична відповідальність залежно від характеру та видів вчинених правопорушень поділяється на кримінальну, адміністративну і дисциплінарну відповідальність [3, с. 633]. Отже, можна зробити висновок про те, що адміністративна відповідальність передбачає застосування до порушника певних санкцій за вчинене правопорушення, тобто порушення відповідних норм, що зумовлює необхідність наявності відповідних норм публічного права, у яких і будуть встановлені відповідні санкції.

І. Галаган визначає адміністративну відповідальність як застосування в установленому порядку уповноваженими на те органами і посадовими особами адміністративних стягнень, сформульованих у санкціях адміністративно-правових норм, до винних у вчиненні адміністративних проступків, що містить державне і громадське засудження, осуд їх особи та протиправного діяння, що виражається в негативних для них наслідках, які вони зобов'язані виконати і переслідуючи цілі їх покарання, виправлення і перевиховання, а також охорони суспільних відносин у сфері державного управління [4].

С. Гончарук зазначає, що «адміністративна відповідальність, як різновид правової відповідальності, – це специфічна форма реагування держави в особі її компетентних органів на вчинення адміністративних проступків, згідно з якою особи, що скоїли ці проступки, повинні відповісти перед уповноваженими державними органами за свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення в установленому законом формах і порядку [5, с. 97]. Сьогодні поняття «адміністративна відповідальність» не має свого легального визначення, а тому можемо користуватися виключно її доктринальними поняттями, у які кожен із авторів вклав своє розуміння відповідальності, виходячи із загальнотеоретичного розуміння відповідальності. Виходячи з вищевикладеного, слід відзначити, що для всіх цих визначень адміністративної відповідальності характерне те, що визначено спеціальних суб'єктів застосування заходів державного примусу, що є складовою відповідальності, а саме уповноважені суб'єкти держави, по-друге, це підґрунтя застосування відповідальності – вчинення адміністративних проступків, по-третє, негативні наслідки, які повинна зазначити особа, котра вчинила адміністративний проступок, а саме адміністративне стягнення.

Ч. 1 ст. 9 КУпАП встановлює підставу адміністративної відповідальності, якою є вчинення адміністративного правопорушення (проступку), яким визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок,

власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність. За наявності такого законодавчого визначення не будемо вдаватися у дискусії з приводу того, чи слід ототожнювати поняття проступок і правопорушення. Хоча вважаємо, що така полеміка є актуальною, однак не становить безпосереднього предмета дослідження у межах даної статті. Як бачимо, ключовим у даному випадку є наявність спеціальної норми (заборонної), яка визначає, які діяння є забороненими і передбачає певні негативні наслідки для особи, яка вчинила таке діяння у вигляді санкції статті.

В. Авер'янов був переконаний, що в системі адміністративного права має перебувати регулювання загальних засад застосування усіх існуючих на цей час видів юридичної відповідальності, котрі об'єктивно мають адміністративно-правову природу, але тепер запроваджені так званими вторинними правовими галузями: фінансовим, господарським, екологічним правом та ін. Щонайменше, мають бути унормовані єдині концепції щодо адміністративних деліктів і адміністративно-правових санкцій: в першу чергу це стосується фінансових і адміністративно-господарських санкцій [2, с. 16].

Дійсно, норми особливої частини КУпАП передбачають ряд складів правопорушень, де суб'єктом є саме посадові особи органів влади та управління. Однак, особливої уваги набувають питання, пов'язані із можливістю застосування до посадових осіб органів виконавчої влади та місцевого самоврядування мір адміністративної відповідальності за прийняття ними незаконних рішень та вчинення незаконних дій або бездіяльності.

Аналіз сучасних праць, а також діючого законодавства України про адміністративну відповідальність породжує серйозні роздуми. Перш за все це зумовлено і самим КАС України та можливістю встановлювати факт адміністративного правопорушення у межах правозастосовної практики, а саме судом, коли у нормах позитивного права не передбачається склад адміністративного проступку. Змушені констатувати, що сам КУпАП не подає легального визначення адміністративної відповідальності. Крім того, коли мова йде про відповідальність представників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, норми зазначеного кодексу рясніють рядом винятків для посадових осіб зазначених органів.

І. Коліушко та О. Банчук вказують на те, що особи та представники держави несуть відповідальність на підставі адміністративних правопорушень, тобто порушень норм адміністративного права. Але особи несуть адміністративну відповідальність за вчинення адміністративних проступків як одного із видів адміністративних правопорушень, які визначаються у Кодексі про адміністративні правопорушення. А суб'єкти владних повноважень несуть адміністративну відповідальність відповідно до рішень адміністративного суду за адміністративні правопорушення у вигляді прийняття незаконних рішень, вчинення незаконних дій або бездіяльності [1, с. 32]. Протягом існування певних адміністративних відносин між особою та суб'єктом владних повноважень адміністративне правопорушення (у нашому розумінні) може вчинити будь-яка зі сторін. Наприклад, якщо особа порушить певний обов'язок (надання достовірної інформації, подання повного переліку документів, реєстрація у визначений строк та ін.), що визнаватиметься у Кодексі адміністративним проступком, то уповноважений представник суб'єкта владних повноважень притягатиме до адміністративної відповідальності за вчинення цього проступку (правопорушення) шляхом накладення стягнення. Якщо ж суб'єкт владних повноважень порушить порядок прийняття свого індивідуального акта, який стосується інтересів певної особи, то адміністративний суд може своїм рішенням скасувати цей акт або зобов'язати відшкодувати завдану шкоду. Такі процесуальні дії суду свідчатимуть про визнання ним факту вчинення суб'єктом владних повноважень адміністративного правопорушення і притягнення його до адміністративної відповідальності [1, с. 33]. І. Коліушк та О. Банчук переконані у тому, що адміністративний суд своїм рішенням визначить наявність чи відсутність порушення норм публічного права суб'єктами владних повноважень, тим самим встановить чи спростує наявність у діянні посадових осіб правопорушення (порушення норм позитивного права), що буде підставою для застосування адміністративної відповідальності. У разі встановлення факту правопорушення суд приймає рішення про скасування відповідного рішення чи визнання дії або бездіяльності суб'єктів владних повноважень незаконними, що і є мірами адміністративної відповідальності у розумінні І. Коліушка та О. Банчука.

Дійсно, відповідно до ст. 2 КАС України завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ. При цьому жодної мови про можливі несприятливі наслідки для посадових осіб цих органів або самих органів, що будуть наслідком встановлення фактів порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій, КАС не веде.

У цьому разі можна зробити висновок про те, що завданням адміністративного судочинства є не стільки застосування санкцій до порушників, скільки відновлення правопорядку у цілому. Таким чином, адміністративне судочинство під час з'ясування законності дій та рішень органів влади та управління, у разі встановлення факту правопорушення переслідує мету відновлення встановленого порядку відповідно до норм публічного права, тоді як каральна (штрафна) складова адміністративної відповідальності під час адміністративного судочинства відсутня. Очевидно, що остання має стати виключною прерогативою норм адміністративно-деліктного законодавства України. Твердження окремих авторів про те, що у межах навіть кодифікованого акта неможливо встановити вичерпний перелік складів адміністративних проступків, які можуть бути вчинені посадовими особами органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування під час здійснення ними функцій держави, на наш погляд, не витримує жодної критики. Звісно, це значний за обсягом перелік можливих проступків, однак навіть нині чинний КУпАП показує практику, коли таке можливо, особливо коли мова йде про відсильний характер заборонних норм, що у своїх диспозиціях чи гіпотезах констатують факт порушення законодавства, тим самим вказують на наявність у діях посадових осіб складу відповідного проступку у сфері управління за умови встановлення факту правопорушення адміністративним судом.

Таким чином вважаємо, що адміністративна відповідальність посадових осіб органів виконавчої влади та місцевого самоврядування матиме як загальні риси, притаманні у цілому юридичній відповідальності та її видові – адміністративній, так і характеризуватиметься власними рисами, які не характерні для інших видів відповідальності та адміністративній відповідальності фізичних чи юридичних осіб, які не уповноважені на виконання функцій держави. Також особливістю буде наявність рішення адміністративного суду про встановлення факту порушення норм адміністративного права.

За таких умов ми матимемо, встановлений адміністративним судом юридичний факт – порушення норм права спеціальним суб'єктом – представником влади та управління, по-друге, спеціальну норму, що встановлює вид та міру адміністративної відповідальності для таких осіб, що відобразатиметься у відповідних санкціях, по-третє, буде забезпечено відновлювальну функцію адміністративного судочинства, пов'язаного із відміною чи визнанням неправомірними відповідних діянь чи рішень органів влади та управління, а також гарантовано каральну (штрафну) функцію адміністративної відповідальності, котра буде застосована до порушників.

Лише такий підхід, вважаємо, цілком відповідає й конституційним принципам застосування юридичної відповідальності до порушників норм позитивного права. Адже положення пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України треба розуміти так, що ним безпосередньо не встановлюються види юридичної відповідальності. За цим положенням виключно законами України визначаються засади цивільно-правової відповідальності, а також діяння, що є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями як підстави кримінальної, адміністративної, дисциплінарної відповідальності, та відповідальність за такі діяння. Зазначені питання не можуть бути предметом регулювання підзаконними нормативно-правовими актами [8]. Виходячи з офіційного тлумачення, встановлення факту адміністративного правопорушення представниками органів публічної влади судом неможливе, оскільки юридичний склад правопорушення має бути визначений у законі. У даному випадку маємо факт порушення

юридичних норм, котрі не належать до адміністративних правопорушень. Як наслідок, визнання судом рішень та дій або бездіяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування (або інших органів публічної влади) незаконними (у разі, коли норми законів не передбачають за це юридичної відповідальності) не тягне за собою жодної відповідальності [7, с. 80].

Висновки. Підсумовуючи сказане, вважаємо, що адміністративна відповідальність органів влади та управління, а також їх посадових осіб, має свої особливості. Перш за все вважаємо, що такі особливості необхідні для забезпечення сталої роботи цих органів, недопущення безпідставного притягнення до відповідальності посадових осіб, тим самим створюючи додаткові гарантії цих осіб, адже останні, вступаючи на відповідну державну службу чи службу в органах місцевого самоврядування беруть на себе додаткові повноваження, а також пов'язані із цим обмеження прав, свобод у повсякденних правовідносинах, не пов'язаних із здійсненням безпосередніх чи делегованих функцій держави. По-друге, лише спеціальний механізм встановлення факту порушення норми у спеціальному судовому органі – адміністративному суді, гарантує об'єктивність його встановлення та реальну можливість відстоювання професійних прав та обов'язків. На зазначеному етапі відбувається встановлення наявності чи відсутності порушень норм законодавства під час прийняття оспорюваних рішень чи діянь, а у разі встановлення порушень – забезпечується відновлення порушених такими діями чи рішеннями органів влади та управління або їх посадовими особами прав, свобод та інтересів громадян. По-третє, наявність у КУпАП спеціальних статей, якими визначаються види адміністративних проступків для органів влади та управління, а також їх посадових осіб, виду та міри адміністративного стягнення, створить по-справжньому дійовий механізм адміністративної відповідальності для таких спеціальних суб'єктів, як перспективної, так і ретроспективної, а також відповідального ставлення до виконання взятих на себе функцій держави.

На нашу думку, реалізація зазначеного механізму адміністративної відповідальності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб потребує: 1) внесення відповідних змін до КУпАП, Особливу частину якого слід доповнити відповідним розділом «Адміністративні правопорушення посадових осіб органів виконавчої влади та місцевого самоврядування під час здійснення функцій держави»; 2) у Загальній частині КУпАП чітко визначити особливості відповідальності посадових осіб не шляхом встановлення виключень, а шляхом передбачення обов'язкового встановлення факту правопорушення у рішенні суду; 3) визначення видів адміністративних стягнень для таких осіб, до кола яких, окрім штрафів, визначити й такий вид, як звільнення із займаної посади, звільнення із органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування; 4) особливості адміністративної відповідальності саме органів влади, а не лише їх посадових осіб, у тому числі й колегіальних; 5) особливості відшкодування моральної та матеріальної шкоди, завданої неправомірними діями органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб, де передбачити, окрім матеріальної відповідальності, яка може бути стягнена із відповідного органу, також персональну матеріальну відповідальність посадових осіб як перед громадянами, так і безпосередньо перед органом виконавчої влади чи місцевого самоврядування.

Таким чином вважаємо, що запровадження такого механізму адміністративної відповідальності для органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб матиме позитивний результат щодо забезпечення ефективного виконання органами та їх посадовими особами своїх посадових обов'язків, забезпечить умови максимального зменшення будь-яких «помилко» під час виконання службових повноважень, а також слугуватиме підвищенню авторитету органів влади та управління, забезпеченню прав, свобод та інтересів громадян у взаємовідносинах із цими органами та їх посадовими особами, крім того, врівноважить повноваження органів виконавчої влади та місцевого самоврядування та відповідальність, яку тягне невиконання чи неналежне виконання цих повноважень. Перетворить державну службу на справжню службу державі та суспільству, а не на розгляд державної служби виключно як можливості особистого збагачення за рахунок держави та її громадян.

Список використаних джерел

1. Коліушко І. Поняття адміністративної відповідальності та адміністративного правопорушення в сучасному українському праві / І.Коліушко, О.Банчук // Право України. – 2008. – № 4. – С. 31–36.
2. Авер'янов В. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції / В.Авер'янов // Право України. – 2006. – № 5. – С. 11–17.
3. Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник / М.Н. Марченко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. – 640 с.
4. Гагаган И.А. Теоретические проблемы административной ответственности по советскому праву: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Москва: ВНИИСЗ, 1971. – С. 10; Гагаган И.А. Административная ответственность в СССР / И.А. Гагаган. – Воронеж: ВГУ, 1970. – С. 41.
5. Гончарук С.Т. Адміністративне право України: навч. посіб. / С.Т. Гончарук. – К., 2000. – 240 с.
6. Самбор М.А. Особливості організації провадження за фактами вчинення адміністративних правопорушень з метою виключення подій, що тягнуть відповідно до закону кримінальну відповідальність / М.А. Самбор // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2014. – № 1. – С. 59–65.
7. Самбор Н.А. Административная ответственность и основания для её применения: взгляды на понимание и пути реформирования / Н.А. Самбор // Административное право и процесс. – 2014. – № 5. – С. 75–80.
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб) від 30 травня 2001 року № 7-рп/2001. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-01>. – Дата доступу 31 січня 2013 р.

В статье на основании общетеоретических понятий о юридической ответственности и административной ответственности исследуются вопросы порядка привлечения к административной ответственности органов исполнительной власти и местного самоуправления и их должностных лиц за принятие незаконных решений или совершение незаконных действий.

Ключевые слова: юридическая ответственность, административная ответственность, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, основания административной ответственности, механизм административной ответственности.

In the article on the basis of general concepts of legal responsibility and administrative responsibility investigates issues of administrative liability of executive authorities and local governments and their officials for taking unlawful decisions or committing illegal acts.

Key words: legal liability, administrative responsibility, the executive authorities, local governments, the grounds of administrative responsibility, the mechanism of administrative responsibility.

Одержано 25.09.2015.